

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11819 *Pleno. Sentencia 186/2016, de 3 de noviembre de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 2219-2016. Interpuesto por el Gobierno Vasco en relación con diversos preceptos de la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria. Competencias sobre ordenación general de la economía, agricultura y ganadería: extinción parcial del recurso de inconstitucionalidad; constitucionalidad de los preceptos legales estatales relativos a la responsabilidad por las infracciones, graduación de las sanciones y creación de una red de intercambio de información de calidad alimentaria (STC 142/2016).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2219-2016, promovido por el Gobierno Vasco contra los arts.12, 13, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 26 y disposiciones adicional primera y transitoria única de la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 22 de abril de 2016, el Gobierno Vasco, representado por el Procurador de los Tribunales don Felipe Juanas Blanco y asistido por el Letrado don Luis María Rousse Arroita formula recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 12, 13, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 26 y contra la disposición adicional primera y la disposición transitoria única de la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria.

El recurso se fundamenta en los siguientes motivos:

La Ley para la defensa de la calidad alimentaria tiene por objeto establecer la regulación básica en materia de defensa de la calidad alimentaria, incluyendo el régimen sancionador, para dar cumplimiento a la obligación establecida por el art. 55 del Reglamento (CE) núm. 882-2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales, o reglamento que los sustituya, así como los mecanismos de cooperación. La Ley para la defensa de la calidad alimentaria no se plantea como una disposición de carácter general reguladora de la materia «calidad alimentaria» en sentido estricto, sino que su objetivo principal se concreta en la regulación

de lo que entiende mecanismos de defensa de esa materia entre los que, más allá de los controles que contempla, destaca un acabado y transversal régimen sancionador aparejado a un subsector de la materia agricultura, como es la calidad alimentaria, de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. En su disposición final quinta señala que la misma se dicta al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE, que atribuye al Estado competencia sobre bases y coordinación general de la planificación económica. Sobre tales bases la Ley para la defensa de la calidad alimentaria establece un régimen sancionador uniforme aplicable a cualesquiera normas que tengan por objeto aspectos relacionados con la calidad alimentaria, de forma que, lejos de incidir en un sector específico de la actividad económica, lo hace sobre una diversidad de sectores, en una submateria, calidad alimentaria, que se integra en el título agricultura y ganadería que es competencia exclusiva del País Vasco. En este contexto, el recurso tiene por objeto la impugnación de la mayor parte de los preceptos que la Ley para la defensa de la calidad alimentaria dedica al establecimiento de un régimen sancionador específico cuya regulación el Estado fundamenta en el art. 149.1.13 CE. Dicho título se presenta como una competencia transversal ilimitada, lo que constituye una extralimitación en la utilización del citado título competencial y la consiguiente vulneración de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía, tal y como dispone el art. 10.9 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV).

La demanda argumenta que el art. 149.1.13 CE no faculta al Estado ni para establecer un régimen sancionador, como el previsto en el título III de la Ley para la defensa de la calidad alimentaria, ni para extralimitarse en su utilización en la forma que lo hace al regular el régimen sancionador. Precisa asimismo, que el art. 55 del Reglamento (CE) núm. 882-2004 no predetermina qué instancia del Estado miembro debe establecer las normas sobre las sanciones aplicables a las infracciones en materia de defensa de la calidad alimentaria. Tan solo obliga a tomar las medidas necesarias para garantizar su aplicación y a establecer sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias. El mandato que deriva del aludido precepto puede abordarse así desde la legislación autonómica. Recuerda, además, que el régimen sancionador constituye un aspecto adjetivo de la competencia material que, en ningún caso, implica afección a la ordenación general de la economía.

La demanda analiza a continuación cada uno de los preceptos recurridos. El art. 12.1 y 2, en la medida en que prevé la aplicación de un régimen sancionador único y uniforme que se superpone a la competencia autonómica en materia de calidad alimentaria, estaría vulnerando el art. 10.9 EAPV. Los arts. 13, 14 y 15, en cuanto establecen una regulación detallada de las infracciones leves, graves y muy graves, que no se limitan a fijar con carácter general los tipos de ilícitos administrativos en materia de defensa de la calidad alimentaria, exceden los límites de una norma de carácter básico. Del art. 17, el apartado 1, en la medida en que contiene una remisión a la tipificación de los arts. 13, 14 y 15, adolece de las mismas tachas de inconstitucionalidad ya señaladas, y los apartados 2 y 3 recogen una regulación exhaustiva de sujetos responsables, cuyo grado de detalle impide la intervención normativa autonómica. El art. 19 establece unas determinaciones detalladas en lo que respecta a las cantidades, porcentajes y plazos concretos de las multas coercitivas, que no se ajustan al concepto de bases y comportan un vaciamiento de la competencia autonómica. El art. 20 vulnera las competencias autonómicas, al no dejar margen al legislador autonómico para aplicar la graduación de las sanciones, o establecer una configuración de las sanciones accesorias distinta de la que figura en este precepto. Esa misma tacha se les reprocha a los arts. 21, sobre la graduación de las sanciones, y 22, en cuanto regula un aspecto complementario o accesorio del esquema sancionador como la publicidad de las sanciones. El art. 23 sería inconstitucional por remitirse a la tipificación de infracciones graves y muy graves que se ha impugnado, así como por no dejar margen a la Comunidad Autónoma para regular las sanciones accesorias. El art. 24.1, 2, 4 y 5 regula la prescripción de las infracciones y sanciones, regulación que no está considerada como básica por la Ley 30/1992 y por este motivo el art. 132 de esa norma se

remite a la regulación de cada una de las leyes sectoriales que establecen las infracciones y sanciones, sean estatales o autonómicas. Conforme a lo anterior, su determinación corresponde al titular de la competencia.

La disposición adicional primera viene a establecer un régimen sancionador en materia de clasificación de canales de vacuno y porcino, que carece de trascendencia para la ordenación general de la economía, y vacía de contenido la regulación sancionadora que corresponde a la Comunidad Autónoma. La disposición transitoria única, que establece la regulación transitoria del procedimiento sancionador, no encuentra tampoco acomodo en el ámbito del art. 149.1.13 CE.

Además, al art. 26.3 se le imputa la vulneración de las competencias autonómicas en materia de policía propia, por cuanto este precepto no contempla a los servicios policiales autonómicos en relación con la red de intercambio de información de calidad alimentaria. Entre todas las autoridades competentes de control oficial se incluye al Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil, pero se obvia la existencia de otros servicios policiales autonómicos, como la Ertzaintza, que tienen atribuido el ejercicio de funciones idénticas.

Finalmente, la demanda desarrolla un último motivo de inconstitucionalidad, en la medida en que la norma dice trasponer el art. 55 del Reglamento (CE) núm. 882-2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004 y se cuestiona la competencia estatal para establecer la regulación sustantiva que se ha impugnado, la conclusión es que la Ley para la defensa de la calidad alimentaria no sería de aplicación directa sino únicamente supletoria en aquellas Comunidades Autónomas que, como el País Vasco, disponen de normativa propia.

2. Por providencia de 10 de mayo de 2016 el Pleno, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco contra los arts. 12, 13, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 26 y contra la disposición adicional primera y la disposición transitoria única de la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escrito registrado en este Tribunal el día 25 de mayo de 2016, el Abogado del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo para formular alegaciones, que fue concedida mediante providencia del Pleno de 26 de mayo de 2016.

4. Mediante escrito registrado con fecha 27 de mayo de 2016 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 3 de junio de 2016.

5. Las alegaciones presentadas por el Abogado del Estado interesando la desestimación del recurso fueron registradas en este Tribunal el día 23 de junio de 2016.

Comienza señalando que la Ley para la defensa de la calidad alimentaria se dicta por el Estado al amparo del art. 149.1.13 CE siendo su ámbito material, únicamente, el aspecto económico de la calidad alimentaria y no el aspecto sanitario cuya competencia es de tales autoridades. Por eso, la memoria de análisis de impacto normativo del anteproyecto, de la que adjunta copia, consideró innecesario invocar como título competencial de cobertura el art. 149.1.16 CE. La misma memoria, dice el representante del Estado, pone de relieve que la Ley para la defensa de la calidad alimentaria es necesaria para conseguir una unidad de mercado real en el sector de la alimentación y bebidas, en lo que se refiere al sistema de control y sancionador. Destaca que el preámbulo de la Ley para la defensa de la calidad alimentaria dice que su contenido es esencialmente económico y recuerda que,

tras la STC 34/2013, el Tribunal Constitucional ha diferenciado explícitamente el alcance de lo básico en el título competencial del art. 149.1.13 CE y en el resto de competencias del art. 149.1 CE, que reservan al Estado la aprobación de las bases en una materia concreta.

El País Vasco tiene competencia en materia de calidad alimentaria según el art. 10 EAPV, pero éste deja expresamente a salvo las competencias estatales del art. 149.1.13 CE. Además, la jurisprudencia constitucional ha declarado que la atribución de una competencia como exclusiva en un precepto estatutario no impide la aplicación del Derecho del Estado emanado de competencias concurrentes de éste sobre el mismo espacio. Invoca a este respecto la STC 31/2010, FJ 64.

Las SSTC 34/2013 y 123/2013 confirman que la competencia estatal del art. 149.1.13 CE no es propiamente una competencia compartida clásica, pues a través de medidas económicas hace posible la intervención del Estado, incluso en sectores materialmente atribuidos a la competencia de las Comunidades Autónomas. Se trata de una regla transversal en el orden económico (STC 130/2013) que permite, tanto normas estatales que fijen directrices y criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, como medidas singulares necesarias para alcanzar los fines propuestos, entre los que la doctrina constitucional sitúa el de garantizar la unidad de mercado o unidad económica. Cita también las SSTC 140/2011, 207/2012 y 69/2013.

Aplicando la doctrina expuesta a los objetivos de la Ley para la defensa de la calidad alimentaria, entiende el Abogado del Estado que la ordenación básica del sector es claramente la razón de ser de esta Ley. Así se deduce de su memoria de la que destaca las expresiones que indican que la Ley para la defensa de la calidad alimentaria pretende desarrollar el marco legal básico del sector alimentario español, para conseguir que haya unos mínimos comunes en el control oficial y actualizar el régimen sancionador para dar respuesta a los compromisos con la Comisión Europea en el marco del Reglamento europeo de controles. Ello no se ve desvirtuado por la STC 6/2014, que cita la recurrente, que confirma que el Estado puede dictar directrices generales aún en materia de competencia exclusiva autonómica.

La doctrina constitucional también es favorable, según esta parte, a la competencia básica del Estado en materia sancionadora, con fundamento en el art. 149.1.1 CE. Invoca la STC 136/1991 que declaró ajustado a la Constitución el Real Decreto 1945/1983, que hasta la Ley para la defensa de la calidad alimentaria regulaba el régimen sancionador en materia de defensa del consumidor y producción agroalimentaria. De esta sentencia deduce el Abogado del Estado que la igualdad fundamental que debe concurrir en el ordenamiento sancionador se refiere a todas las materias, incluida la calidad alimentaria. Añade que la materia sancionatoria, frente a lo que alega el recurso, no puede regularse en forma de principios generales cuando se refiere a una concreta materia sectorial. Cita la doctrina constitucional sobre el art. 25.1 CE que, como garantía material, conlleva que la norma punitiva permita predecir con suficiente certeza las conductas infractoras y sus sanciones. Afirmo asimismo que el título III de la Ley para la defensa de la calidad alimentaria contempla un régimen sancionador básico cuyo desarrollo normativo y ejecución compete a las Comunidades Autónomas, pero cuyo margen es limitado por la necesidad de evitar tratos desiguales. En todo caso, se establece un marco normativo unitario que admite matizaciones de las legislaciones autonómicas. Por ejemplo, se prevén cuantías máximas de las sanciones y se contemplan solo dos sanciones accesorias, con margen para otras.

A partir de la doctrina constitucional expuesta el Abogado del Estado comienza el análisis particularizado de los preceptos por el examen del art. 12 de la Ley para la defensa de la calidad alimentaria. Afirmo que este precepto responde al criterio doctrinal, pues su carácter abierto o de mínimo común denominador resulta de su tenor, ya que, al referirse a los incumplimientos normativos considerados infracciones, se remite a la normativa de las Administraciones competentes. En cuanto a los arts. 13, 14 y 15 de la Ley, que tipifican las infracciones, su tenor literal presupone la competencia autonómica de ejecución y, aunque el objeto del recurso es más bien el plano normativo, entiende el Abogado del

Estado que, dentro de la deseable unidad de tratamiento, también en éste se deja margen al legislador autonómico. La misma memoria de la Ley para la defensa de la calidad alimentaria puso de manifiesto la existencia de leyes autonómicas reguladoras del régimen sancionador en materia de calidad agroalimentaria y señaló que la implantación de la Ley para la defensa de la calidad alimentaria dependerá del grado de discrepancia con ellas. Por eso, varios apartados de los arts. 13, 14 y 15 de la Ley mencionan obligaciones legales, normativa de aplicación o reglamentos de aplicación que serán del Estado o de las Comunidades Autónomas según el caso.

Tampoco en el art. 16 de la Ley para la defensa de la calidad alimentaria se aprecia la exhaustividad regulatoria denunciada. Según el Abogado del Estado el precepto contiene concreciones de seguridad jurídica y de aplicación universal de los postulados del art. 25 CE, citado en el mismo artículo. Lo mismo se afirma respecto del art. 17 de la Ley cuyas prescripciones se consideran criterios o normas generales del régimen jurídico sancionador, derivadas de la Constitución, que muy difícilmente podrían configurarse legalmente de otro modo en el marco constitucional y en el de los principios rectores recogidos en el título IX de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (Ley 30/1992, vigente en el momento de la impugnación: LPC).

La regulación de las multas coercitivas del art. 19 de la Ley para la defensa de la calidad alimentaria se ajusta a la norma básica del art. 99.I LPC. La declaración de compatibilidad con las sanciones del apartado 3 es propia de la naturaleza de estas multas y la limitación de cuantía del apartado 2 es lógica desde una perspectiva constitucional garantista. El artículo regula un plazo mínimo para su aplicación que deja margen a la regulación autonómica para contemplar uno mayor. El art. 20 de la Ley para la defensa de la calidad alimentaria, que cuantifica las sanciones, deja también margen a las Comunidades Autónomas para sancionar dentro de la horquilla que establece y además, por las remisiones a normativa que puede ser autonómica que hacen los arts. 13, 14 y 15, cabría infracciones tipificadas por las Comunidades Autónomas respecto de las cuales podrían prever las correspondientes sanciones. Se reitera que algunas Comunidades Autónomas tienen legislación propia. Tampoco es inconstitucional el art. 20.2, relativo a las medidas accesorias, pues las prescritas son lógicas y por naturaleza esenciales para la protección del orden general dañado. El art. 22 de la Ley para la defensa de la calidad alimentaria regula la publicidad de las sanciones como posibilidad que puede acordar la autoridad competente, que puede ser la autonómica. Es una medida que precisa un régimen jurídico uniforme circunscrito a las circunstancias de gravedad que pueden motivar la publicidad y los plazos y concretos datos personales objeto de la misma en su caso. Las sanciones accesorias del art. 23 de la Ley son una opción del legislador en aras de la protección del interés general y, una vez que se opta por imponerlas, el principio de tipicidad exige un estricto detalle en la regulación de sus elementos mínimos imprescindibles.

La regulación de la prescripción y caducidad de los apartados impugnados del art. 24 de la Ley para la defensa de la calidad alimentaria, por su naturaleza, exige un alto grado de uniformidad y concreción siendo un aspecto nuclear del régimen sancionador. La regla de cómputo de plazos del apartado 2 no puede variar sustancialmente desde la perspectiva de las garantías del presunto responsable. Además, el art. 24 de la Ley impugnada se remite al art. 132 LPC, norma básica indiscutida. También el apartado 5 responde a la idea de configuración uniforme en aras de la seguridad jurídica del afectado.

La disposición adicional primera de la Ley para la defensa de la calidad alimentaria responde a la misma estructura y configuración básica de los arts. 13, 14 y 15, dejando margen a la legislación autonómica como resulta de su tenor en varios apartados. Las sanciones también se disponen en una horquilla dentro de la que puede moverse la legislación autonómica si no se genera desigualdad irrazonable. Las sanciones accesorias del apartado 6, son medidas lógicas en aras del interés general.

En cuanto al art. 26.3 señala que no se obvia la existencia de otros servicios competentes, pues el mismo tenor del apartado 3 define la Red creada como una red de intercambio de información entre todas las autoridades competentes de control oficial. Y además, establece también que esa Red de coordinación estará relacionada con la de intercambio de información que cree la autoridad de la Unión Europea relativa al seguimiento del fraude alimentario. Se trata así de una participación y acceso a la información existente a disposición de todas las autoridades, estatales y autonómicas, con competencia en el control oficial, incluido el Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil, pero sin que en modo alguno se obvie a nadie, y a ninguna fuerza de control y prevención, de acceso a la información regulada en ese art. 26 de la Ley para la defensa de la calidad alimentaria.

Respecto a la disposición transitoria única de la Ley para la defensa de la calidad alimentaria argumento que es lógica en su contenido.

Por último, el Abogado del Estado alude a que la demanda efectúa también una impugnación general de los mismos preceptos de la Ley para la defensa de la calidad alimentaria recurridos, a excepción del art. 26.3, desde otra perspectiva general y complementaria, esgrimiendo la parte recurrente, como argumento común denominador, la supuestamente indebida ejecución por el Estado del art. 55 de Reglamento (CE) núm. 882-2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los controles efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos compuestos y la normativa sobre salud animal, en lo que a la calidad alimentaria pueda afectar, precepto que impone a los Estados miembros el establecimiento de sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias en esa materia. Reitera al respecto la competencia estatal para dictar la norma, señalando que, presupuesta dicha competencia estatal para aprobar las bases de la ordenación de la economía en el subsector o materia a la que afecta la Ley impugnada, y que nos hallamos en el marco conceptual de las bases, la ejecución, en el ámbito de esta misma materia, de las normas del derecho europeo comunitario, que inciden sobre ella, es consecuentemente competencia del Estado, en tanto que éste se ha mantenido dentro de los límites de su competencia básica al establecer el régimen jurídico sancionatorio de la Ley para la defensa de la calidad alimentaria.

6. Por providencia de 2 de noviembre de 2016, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 3 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente resolución ha de resolver el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno Vasco contra los arts. 12, 13, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26 y disposiciones adicional primera y transitoria única de la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, el recurso se fundamenta en la consideración de que los preceptos impugnados se extralimitan de las competencias estatales del art. 149.1.13 CE y vulneran con ello el art. 10.9 del Estatuto de Autonomía del País Vasco que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía. Por su parte el Abogado del Estado rechaza la vulneración denunciada y considera que la Ley para la defensa de la calidad alimentaria encuentra adecuado fundamento en el art. 149.1.13 CE.

2. La Ley para la defensa de la calidad alimentaria ha sido ya objeto de examen en la STC 142/2016, de 21 de julio, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 6014-2015, interpuesto por la Generalitat de Cataluña. La indicada Sentencia cobra relevancia en el presente proceso bajo los siguientes puntos de vista:

a) El presente recurso impugna algunas previsiones que la STC 142/2016 ha declarado ya inconstitucionales y nulas. Es el caso de los preceptos siguientes: el inciso «de acuerdo

con la tipificación de infracciones realizada en este título» del art. 12.1; los arts. 13, 14 y 15; el inciso «en la presente ley» del art. 17.I; el segundo párrafo del art. 19.I; el párrafo cuarto del art. 22; el inciso «durante un plazo de cinco años» del art. 23.2; los apartados 2, 3 y 4 de la disposición adicional primera; el inciso «excepto los artículos 15 y 16, que seguirán aplicándose» de la disposición transitoria única, apartado 1 y el apartado 2 de la misma disposición transitoria única.

De acuerdo con la consolidada doctrina constitucional [por todas, STC 139/2011, de 14 de septiembre, FJ 3 b)], la expulsión del ordenamiento jurídico de estas previsiones determina la pérdida sobrevenida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, en lo que se refiere a las impugnaciones dirigidas contra los preceptos que se han declarado ya inconstitucionales y nulos en la STC 142/2016.

b) Ambos recursos de inconstitucionalidad formulan reproches y suscitan controversias competenciales muy similares, en términos generales, por lo que la doctrina de la Sentencia resolutoria del primero sirve para responder a buena parte de las impugnaciones aún subsistentes del segundo. De acuerdo con una pauta no infrecuente [STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 2 b) y las que allí se citan] cabe dar aquí por reproducidos los fundamentos jurídicos que la STC 142/2016 dedica a la presentación de la Ley para la defensa de la calidad alimentaria (FJ 2) y al encuadramiento de la controversia competencial y su relación con la competencia para establecer el régimen sancionador sustantivo (FFJJ 3 y 4).

c) A este respecto, hay que señalar, en particular, que la STC 142/2016 desestimó impugnaciones formuladas entonces por la Generalidad de Cataluña que el presente recurso plantea en términos análogos; se refieren a los mismos preceptos y se basan en los mismos motivos. A la vista de esta coincidencia objetiva entre los dos recursos de inconstitucionalidad, de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 172/1998, de 23 de julio, FJ 2), cabe desestimar algunas de las impugnaciones por remisión a la STC 142/2016, lo que nos exime de reproducirla, siquiera en extracto. Es el caso del artículo 19, primer párrafo del apartado 1 y apartado 2, para el que basta la remisión al fundamento jurídico 6 de la meritada Sentencia; los artículos 20 y, por conexión, 12.2, cuya impugnación se desestima en el fundamento jurídico 7; los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 22, a los que se refiere el fundamento jurídico 8; el artículo 23, con la excepción del inciso final del apartado 2 «durante un plazo de cinco años», examinado en el fundamento jurídico 9; el artículo 24, examinado en el fundamento jurídico 10; la disposición adicional primera, apartados 1, 5 y 6, en los términos del fundamento jurídico 11 y la previsión de un futuro desarrollo reglamentario de la Ley para la defensa de la calidad alimentaria que se anuncia en la disposición transitoria única, al que se refiere el fundamento jurídico 12.

d) Finalmente, la remisión al fundamento jurídico 4 de la STC 142/2016 basta para descartar la queja global que se formula a todos los preceptos impugnados, con la excepción del art. 26.3, relacionada con lo que se considera indebida ejecución por el Estado de la normativa comunitaria en la materia.

3. Aún subsisten las impugnaciones del presente recurso a los apartados 2 y 3 del art. 17, el art. 21 y el art. 26.3 de la Ley para la defensa de la calidad alimentaria, cuyo enjuiciamiento se aborda a continuación.

a) El art. 17 lleva por título «Responsabilidad por las infracciones» y sus apartados 2 y 3 prescriben lo siguiente:

«2. Salvo que la normativa de la Unión Europea prevea un régimen diferente, de las infracciones en productos envasados serán responsables las firmas o razones sociales, incluido el distribuidor, que figuren en la etiqueta, bien nominalmente o bien mediante cualquier indicación que permita su identificación cierta. Se exceptúan los casos en que se demuestre falsificación o mala conservación del producto por el tenedor, siempre que se especifiquen en el etiquetado las condiciones de conservación.

Asimismo, será responsable solidario el elaborador, fabricante o envasador y el distribuidor que no figure en la etiqueta si se prueba que conocía la infracción cometida y que prestó su consentimiento.

En el caso de que se hayan falsificado las etiquetas, la responsabilidad corresponderá al falsificador y a las personas que comercialicen los productos a sabiendas de la falsificación.

3. De las infracciones en productos a granel, o envasados sin etiqueta, o cuando en la etiqueta no figure ninguna firma o razón social, será responsable su tenedor, excepto cuando se pueda identificar de manera cierta la responsabilidad de un tenedor anterior, y sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda al actual tenedor, incluido el distribuidor.»

La impugnación de estos dos apartados debe ser desestimada. La competencia que ostenta el Estado para regular esta materia con carácter básico le faculta para regular, con ese mismo carácter, el régimen sancionador. Ello conlleva, ineludiblemente, la potestad para establecer quiénes han de responder por las infracciones que deriven de dicho régimen [en ese sentido, STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 6 b)]. Además, en cuanto el precepto regula los distintos sujetos responsables de las infracciones, su regulación tiene cabida en el régimen sancionador básico de la Ley para la defensa de la calidad alimentaria, en tanto que aplica a diferentes sujetos, operadores del sector alimentario, el principio general de la responsabilidad que deriva de los arts. 130 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, que ha entrado en vigor el 2 de octubre de 2016.

b) El art. 21 regula la graduación de las sanciones en los siguientes términos:

«Para la determinación concreta de la sanción que se imponga, entre las asignadas a cada tipo de infracción, se tomarán en consideración los siguientes criterios:

- i) La existencia de intencionalidad o de simple negligencia.
- ii) La concurrencia de varias irregularidades o infracciones que se sancionen en el mismo procedimiento.
- iii) La naturaleza de los perjuicios causados; en particular, el efecto perjudicial que la infracción hubiese podido producir sobre los intereses económicos de los consumidores, los precios, el consumo o, en su caso, el prestigio de las figuras de protección de la calidad diferenciada.
- iv) El volumen de ventas o producción y la posición de la empresa infractora en el sector.
- v) El reconocimiento de la infracción y la subsanación de la falta o de los efectos de la misma antes de que se resuelva el correspondiente procedimiento sancionador.
- vi) El volumen y valor de las mercancías o productos afectados por la infracción.»

El carácter de condiciones básicas de los criterios para la graduación de las sanciones ha sido declarado en diversas ocasiones por este Tribunal [SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; 102/1995, de 26 de junio, FJ 32, y 124/2003, de 19 de junio, FJ 8 a)], dada su vinculación a las exigencias derivadas del art. 149.1.1 CE, que apoderan al Estado para fijar unos principios que eviten divergencias irrazonables o desproporcionadas entre las distintas regulaciones autonómicas. En aplicación de dicha doctrina, este precepto regula un esquema básico respecto a los criterios de graduación de las sanciones al que ha de atenerse el ejercicio de la potestad sancionadora de las Comunidades Autónomas, y que debe ser de aplicación en todo el territorio del Estado, sin perjuicio de que la legislación sancionadora que pueda establecer cada Comunidad Autónoma module tipos y sanciones en el marco de dicha norma estatal.

Consecuentemente, la impugnación del art. 21 debe ser desestimada.

c) El art. 26.3 dispone:

«Se establecerá una Red de Intercambio de Información de Calidad Alimentaria (RIICA) entre todas las autoridades competentes de control oficial, incluido el servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil, con el fin de disponer de los instrumentos idóneos para gestionar cualquier incidencia en el ámbito de la calidad, con la eficacia y con la agilidad requerida en este tipo de actuaciones en todo el territorio nacional. Esta Red de coordinación estará relacionada con la Red de intercambio de información que cree la autoridad de la Unión Europea relativa al seguimiento del fraude alimentario.»

El art. 26 concreta para el ámbito de la calidad alimentaria una de las manifestaciones específicas del principio de cooperación entre Administraciones públicas como es el relativo al intercambio de información. Entre otras medidas prevé el establecimiento de una Red de intercambio de información entre todas las autoridades competentes de control oficial, red que, además, se relaciona con la creada por las autoridades comunitarias con una finalidad similar.

El Letrado del Parlamento Vasco considera que la norma excluye de dicha red a los servicios policiales autonómicos que pueden tener funciones similares a las del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil, vulnerando en concreto el art. 17 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) que regula las competencias del País Vasco en materia de policía autónoma.

Ninguna de ambas cuestiones puede ser apreciada. En primer lugar, debe descartarse la vulneración del art. 17 EAPV, pues la demanda parte de un entendimiento del precepto estatutario que no se corresponde con los términos en los que ha sido interpretado por la doctrina constitucional (por todas, STC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 4 y las que allí se citan). En efecto, conforme a dicha doctrina, «la competencia del art. 17 EAPV, al aludir al “régimen de la policía autónoma”, se refiere a la función policial prestada por dicha policía autónoma, esto es, a la capacidad de los poderes autonómicos de organizar aquella y ejercer las funciones o servicios policiales no estatales, así como las potestades administrativas que puedan ser consideradas como complementarias o inherentes a las tareas de prevención e investigación de hechos delictivos y persecución de los culpables, del mantenimiento del orden ciudadano y otras análogas que se atribuyen a los cuerpos y fuerzas de seguridad (por todas, STC 104/1989, FJ 4). Entendida en tales términos (competencias orgánicas y funcionales sobre la propia policía y potestades administrativas inherentes o complementarias a la actividad estrictamente policial) la competencia autonómica derivada de la creación de la policía de seguridad propia es la única excepción que el art. 149.1.29 CE contempla a la exclusiva competencia estatal sobre seguridad pública». La conclusión es que «lo que no ha de confundirse es la competencia específica relativa al “régimen de la policía autónoma, para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo”, prevista en el art. 17 EAPV, que se proyecta sobre el sistema de autoridades territoriales y servicios policiales propios en los términos ya expuestos con la más genérica y, por tanto, de contenido más amplio –en tanto que abarca un amplio espectro de actuaciones administrativas (STC 104/2005, FJ 5)– en materia de seguridad pública que el art. 149.1.29 CE reserva, con los límites ya examinados, al Estado».

Por otra parte, el planteamiento de la demanda tampoco puede compartirse desde un segundo punto de vista.

La vulneración competencial que se denuncia no vendría dada por la inclusión del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil entre las autoridades competentes de control oficial que participan en la Red de Intercambio de Información de Calidad Alimentaria, sino por lo que se entiende como una omisión debida a la falta de mención expresa a la policía autonómica. Sin embargo, como también ha argumentado el Abogado del Estado, el precepto no impide, como denuncia el recurso, «la existencia de otros servicios», pues el mismo tenor del apartado impugnado define la Red creada como una red de intercambio de información entre las autoridades competentes de control oficial, en el marco de un mandato general de colaboración y cooperación en el ejercicio del

control que deriva del art. 25.1 de la Ley para la defensa de la calidad alimentaria. Este último precepto específicamente dispone que las autoridades competentes en materia de inspección y control podrán solicitar el apoyo necesario de cualquier otra autoridad, de la Guardia Civil y, en su caso, de cualquier otra Fuerza y Cuerpo de Seguridad. En ese mismo sentido, el art. 7.1, relativo a las actuaciones de inspección en el control oficial, regula la posibilidad de solicitar el apoyo necesario de cualquier otra autoridad pública, así como de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Por tanto, en dicho marco de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el acceso a la información a la que se refiere el art. 26.3 está a disposición de todas las autoridades, estatales y autonómicas, con competencia en el control oficial, incluido, esto es, no sólo, sino además de otros el Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil. De la falta de mención expresa a otras fuerzas policiales no puede inferirse exclusión alguna, por cuanto, al contrario, ya hemos comprobado que la Ley para la defensa de la calidad alimentaria contempla en varias de sus disposiciones la participación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en tareas relacionadas con la inspección y el control. Por tanto, es posible concluir que, como afirma el Abogado del Estado, «en modo alguno se obvia a nadie, y a ninguna fuerza de control y prevención, del acceso a la información regulada en ese art. 26 de la LDCA».

Conforme a lo que se ha expuesto, la impugnación del art. 26.3 ha de ser desestimada.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación de los preceptos siguientes de la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria: el inciso «de acuerdo con la tipificación de infracciones realizada en este título» del art. 12.1; los arts. 13, 14 y 15; el inciso «en la presente ley» del art. 17. I.; el segundo párrafo del art. 19.I; el párrafo cuarto del art. 22; el inciso «durante un plazo de cinco años» del art. 23.2; los apartados 2, 3 y 4 de la disposición adicional primera; el inciso «excepto los artículos 15 y 16, que seguirán aplicándose» de la disposición transitoria única, apartado 1 y el apartado 2 de la misma disposición transitoria única.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a tres de noviembre de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.